



Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 03-09-2025
Enhed: Kommunalret
Sagsbeh.: Linnea Withøft Nielsen,
Rikke Dupont
Koordineret med:
Sagsnr.: 2024 - 9950
Dok. nr.: 356564

Ministerredegørelse til Statsrevisorerne: Rigsrevisionens beretning nr. 18/2024 om Ankestyrelsens tilsyn og brug af reaktioner ved lovbrud

1. Indledende bemærkninger

Statsrevisorerne har den 2. juni 2025 afgivet bemærkninger til Rigsrevisionens beretning nr. 18/2024 om Ankestyrelsens tilsyn og brug af reaktioner ved lovbrud. I den forbindelse har Statsrevisorerne bedt om en redegørelse for de foranstaltninger og overvejelser, som beretningen har givet anledning til.

Redegørelsen adresserer både beretningens indhold og konklusioner samt Statsrevisorerne bemærkninger. Der er indhentet en udtalelse fra Ankestyrelsen, som kommenteres i redegørelsen.

Det bemærkes, at social- og boligministeren ligeledes afgiver en redegørelse om Rigsrevisionens beretning.

Formålet med Rigsrevisionens undersøgelse var at vurdere, om Ankestyrelsen fører et tilfredsstillende tilsyn med kommuner og regioner på socialområdet. Rigsrevisionens beretning fokuserer på, om Ankestyrelsen tilrettelægger og udfører et tilfredsstillende tilsyn. Derudover fokuserer beretningen på, om Ankestyrelsen i sit tilsyn på socialområdet anvender de reaktionsmuligheder, som er givet i lovgivningen.

Rigsrevisionen konkluderer i beretning nr. 18/2024, at Ankestyrelsen samlet set ikke fører et tilfredsstillende tilsyn.

Rigsrevisionen konkluderer, at Ankestyrelsens tilrettelæggelse af tilsynet er tilfredsstillende, men at der er mangler i måden, som tilsynet udføres på. Det skyldes ifølge undersøgelsen, at tilsynet er præget af lange sagsbehandlingstider. Samtidig arbejder tilsynet ikke systematisk med at indhente dokumentation og følge op på sager. Endelig konstaterer Rigsrevisionen, at så længe lovens betingelser for at anvende sanktioner, er som de er, vil tilsynet sjældent kunne anvende disse.

2. Baggrund

Det kommunale og regionale tilsyn varetages af Ankestyrelsen med Indenrigs- og Sundhedsministeriet som overordnet tilsynsmyndighed. Det kommunale og regionale tilsyn er et retligt tilsyn. Det fører tilsyn med, at kommunerne og regionerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder.

Ankestyrelsens tilsyn er reguleret i kapitel VI i lov om kommunernes styrelse.

2.1. Sagsbehandlingstider

Der er ikke fastsat regler i lov om kommunernes styrelse om tilsynets sagsbehandlingstider.

Ankestyrelsen rejser tilsynssager af egen drift og foretager selv prioritering af tilsynssager. Det forudsættes dog i loven, at tilsynet i sin udvælgelse af sager har fokus på, om en sag rejser spørgsmål om overholdelsen af kommunalfuldmagten, myndighedsfuldmagten, lov om kommunernes styrelse, regionsloven og aktindsigt efter offentlighedsloven.

Ankestyrelsen hører organisatorisk og bevillingsmæssigt under Social- og Boligministeriets ressort. Som det fremgår af Rigsrevisionens beretning, har Social- og Boligministeriet således et overordnet ansvar for bl.a. at følge med i, hvordan Ankestyrelsen prioriterer fordelingen af styrelsens bevilling.

Jeg bemærker, at spørgsmålet om sagsbehandlingstid hænger sammen med spørgsmålet om ressourcer.

2.2. Dokumentation og opfølgning

Der er ikke fastsat særlige regler om tilsynets indhentelse af dokumentation i konkrete tilsynssager. Ankestyrelsens tilsyn er omfattet af det almindelige forvaltningsretlige officialprincip, som gælder for alle offentlige myndigheder. Det følger af officialprincippet, at Ankestyrelsen har pligt til at fremskaffe de oplysninger, der er nødvendige for, at der kan tages stilling til sagen.

Der er ikke fastsat regler om Ankestyrelsens opfølgning. Den opfølgning, der i dag sker i sager, hvor der konstateres en ulovlighed, og i sager, der afsluttes efter nærmere undersøgelse, sker således på ulovbestemt grundlag.

2.3. Sanktioner

Tilsynet har under visse betingelser følgende reaktionsmuligheder:

1. afgive vejledende udtalelser, herunder forhåndsudtalelser
2. annullere og suspendere kommunale beslutninger, der strider mod lovgivningen,
3. pålægge kommunalbestyrelsesmedlemmer tvangsbøder,
4. anlægge erstatningssag mod ansvarlige kommunalbestyrelsesmedlemmer eller kræve betaling af erstatningsretlig bod, samt
5. anlægge anerkendelsessøgsmål mod en kommunalbestyrelse.

For så vidt angår tvangsbøder, kan tilsynet pålægge de ansvarlige kommunalbestyrelsesmedlemmer tvangsbøder, hvis kommunalbestyrelsen med den fornødne klarhed undlader at udføre en handling, som den efter lovgivningen er forpligtet til at udføre. Formålet med anvendelse af tvangsbøder (dagbøder) er at fremtvinge opfyldelsen af en handlepligt for kommunalbestyrelsen.

Ud over klarhedskriteriet gælder også proportionalitetsprincippet. Tvangsbøder kan således kun anvendes, når det er påkrævet for at få kommunalbestyrelsen til at handle lovligt.

Tvangsbøder kan ikke anvendes som en straf for en eventuel konstateret overtrædelse af lovgivningen. Tilsynet har ikke hjemmel til at pålægge bødestrafte.

Sanktionerne anvendes næsten aldrig. Ankestyrelsen anvender således som hovedregel vejledende udtalelser i de sager, hvor tilsynet konstaterer, at en kommune har brudt lovgivningen.

3. Konkrete bemærkninger

I nedenstående kommenteres beretningens hovedpunkter:

- 3.1. Sagsbehandlingstid
- 3.2. Dokumentation
- 3.3. Opfølgning
- 3.4. Sanktioner

Jeg har indhentet Ankestyrelsens bemærkninger til beretningen. Ankestyrelsens bidrag vedlægges i sin helhed som bilag.

3.1. Sagsbehandlingstid

Rigsrevisionen konstaterer, at tilsynet udmelder en forventet sagsbehandlingstid på 8 måneder. Den forventede sagsbehandlingstid er ikke indfriet i 34 % af sagerne i 2023 og i 25 % af sagerne i 2024. I 2023 og 2024 var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for de undersøgte sager ca. 1 år. Det betyder, at der går lang tid, før tilsynet reagerer på en ulovlig praksis.

Rigsrevisionen peger blandt andet på, at de i deres sagsgennemgang har set mange eksempler på sager, der ligger stille i tilsynet i længere perioder. Der er tale om sager, der venter på, at tilsynet anmoder kommunen om en redegørelse, eller at tilsynet afviser sagen. Der er også tale om sager, hvor kommunen har sendt sin redegørelse, men hvor sagen ligger stille i en længere periode og afventer, at tilsynet behandler redegørelsen. Sagsbehandlingstiden kan generelt ikke forklares med, at fx kommuner ikke svarer rettidigt.

Endvidere anfører Rigsrevisionen, at det fremgår af lovbemærkningerne, at tilsynet skal have fokus på visse sagsemner. Det fremgår også, at det bl.a. omfatter sager om, hvorvidt kommunerne overholder reglerne om aktindsigt. Ankestyrelsen har oplyst, at de bruger væsentlige resurser på at sikre, at sager om aktindsigt kan behandles hurtigt. Konsekvensen er ifølge Ankestyrelsen, at sager på øvrige områder, herunder sager på socialområdet, alt andet lige bliver behandlet senere.

Rigsrevisionen anbefaler, at tilsynet fastsætter egentlige målsætninger for sagsbehandlingstiden, og at målsætningerne er forskellige for de sager, som afvises, og de sager, som undersøges.

Statsrevisorerne er enige i Rigsrevisionens anbefalinger om, at tilsynet fastsætter egentlige målsætninger for sagsbehandlingstiden, og at målsætningerne er forskellige for de sager, som afvises, og de sager, som undersøges.

3.1.1. Ankestyrelsens bemærkninger

Ankestyrelsen har bemærket, at omprioriteringen af ressourcer fra tilsynsområdet til klagesagsområdet på socialområdet pr. 1. maj 2025 vil føre til stigende gennemsnitlig sagsbehandlingstid på tilsynsområdet.

Ankestyrelsen vurderer på nuværende tidspunkt dermed fortsat, at 8 måneder er en retvisende forventet sagsbehandlingstid, da den nuværende sagsbehandlingstid på 33 uger inden for tilsynssager, dog tilsynssager om aktindsigt undtaget, svarer til ca. 8 måneder.

Ankestyrelsen oplyser endvidere, at den løbende følger udviklingen i sagsbehandlingstider inden for tilsynet, og hvis fx antallet af indkomne sager stiger, eller hvis sagerne bliver mere ressourcekrævende, så vil Ankestyrelsen justere den forventede sagsbehandlingstid, hvis der er flere sager, end det er muligt at afgøre inden for styrelsens bevilling.

3.1.2. Indenrigs- og Sundhedsministeriets bemærkninger

Jeg har noteret mig, at Rigsrevisionen vurderer, at der går lang tid, før tilsynet reagerer på en ulovlig praksis.

Jeg bemærker, at Ankestyrelsen organisatorisk og bevillingsmæssigt hører under Social- og Boligministeriet. Jeg henviser derfor til social- og boligministerens redegørelse til Statsrevisorerne for så vidt angår spørgsmålet om ressourcer og sagsbehandlingstider i Ankestyrelsen.

Jeg er imidlertid enig i, at det er et problem, når sagsbehandlingstiden er for lang, navnlig i tilsynssager, som har stor betydning for borgerne. Jeg overvejer derfor, om Rigsrevisionens beretning giver anledning til, at vi via en ændring af reglerne i den kommunale styrelseslov i højere grad bør sikre, at de vigtigste og alvorligste tilsynssager prioriteres. Jeg vil drøfte dette nærmere med Folketingets partier. For så vidt angår Statsrevisorernes anbefaling om, at Ankestyrelsen fastsætter egentlige målsætninger for sagsbehandlingstiden, bemærker jeg, at Ankestyrelsen er uafhængig af Indenrigs- og Sundhedsministeriet, og at styrelsen selv tilrettelægger sit arbejde.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet vil som led i dialogen med Ankestyrelsens tilsyn opfordre til, at Ankestyrelsen overvejer, om der kan indføres egentlige målsætninger for sagsbehandlingstiden i tilsynet.

3.2. Dokumentation

Rigsrevisionen konstaterer, at tilsynet primært baserer sig på redegørelser fra kommuner og regioner. Det betyder, at tilsynet kun ser kommunens eller regionens version af sagen og sjældent ser dokumentation for, at en kommune eller region retter op på et ulovligt forhold. Konsekvensen er, at tilsynet er afhængige af, at borgere eller andre gør tilsynet opmærksom på kommuner og regioner, som alligevel ikke etablerer en lovlig praksis.

Rigsrevisionen anbefaler, at Ankestyrelsens tilsyn overvejer, om det – henset til sagernes alvorlige karakter – er nødvendigt at indhente dokumentation mere systematisk.

Statsrevisorerne er enige i Rigsrevisionens anbefalinger om, at Ankestyrelsens tilsyn bør overveje at indhente dokumentation systematisk.

3.2.1. Ankestyrelsens bemærkninger

Ankestyrelsen har oplyst, at tilsynet som følge af Rigsrevisionens anbefalinger har udarbejdet nye skriftlige retningslinjer om, at tilsynets sagsbehandlere altid skal tage stilling til, om kommunen - sammen med kommunens redegørelse til tilsynet - også skal fremsende eventuelle skriftlige praksisbeskrivelser eller lignende. Ankestyrelsen bemærker, at det dog ikke kan forventes, at kommunen i alle tilfælde har skriftlig dokumentation for fx deres praksis på et område.

3.2.2. Indenrigs- og Sundhedsministeriets bemærkninger

Jeg har noteret mig, at Statsrevisorerne anbefaler, at Ankestyrelsens tilsyn overvejer, om det – henset til sagernes alvorlige karakter – er nødvendigt at indhente dokumentation mere systematisk.

Selvom tilsynet allerede i dag har pligt til at fremskaffe de oplysninger, herunder eventuel dokumentation, der er nødvendige for, at der kan tages stilling til sagerne, er det centralt, at tilsynet går kritisk til værks – også selvom det er offentlige myndigheder, man fører tilsyn med.

Jeg har noteret mig, at Ankestyrelsen som følge af Rigsrevisionens anbefalinger har udarbejdet nye skriftlige retningslinjer om dokumentation.

Jeg overvejer dog, om vi via en ændring af den kommunale styrelseslov yderligere kan sikre, at Ankestyrelsen systematisk beder om dokumentation fra kommunerne, når det er nødvendigt for sagen. Jeg vil drøfte dette nærmere med Folketingets partier.

3.3 Opfølgning

Rigsrevisionen konstaterer, at der ikke er fastsat regler for, om eller hvordan tilsynet skal følge op på sager, der undersøges. Opfølgning kan dog være et relevant middel til at sikre, at kommunerne efterlever loven. Ved at følge op kan tilsynet efter en periode vende tilbage til sager for at undersøge, om kommunens praksis er blevet lovlig, eller om kommunen har gennemført de tiltag, som kommunen tidligere har redegjort for. Det er særligt vigtigt, når tilsynet afslutter sager, fordi kommunen oplyser, at de vil rette op, men endnu ikke har gjort det.

Ankestyrelsen har fra 2023 haft en strategisk målsætning om at forholde sig mere systematisk til behovet for opfølgning, når en sag afsluttes. Undersøgelsen viser, at tilsynet trods den strategiske målsætning ikke har en systematisk praksis for, hvordan de følger op i sager.

Statsrevisorerne er enige i Rigsrevisionens anbefalinger om, at Ankestyrelsens tilsyn bør overveje at følge mere systematisk op på afsluttede sager.

3.3.1. Ankestyrelsens bemærkninger

Ankestyrelsen har oplyst, at tilsynet som følge af Rigsrevisionens anbefalinger er i gang med at udbygge de allerede foreliggende retningslinjer for tilsynets sagsbehandlere. De nye retningslinjer skal sikre, at tilsynets sagsbehandlere altid tager stilling til, om der skal ske opfølgning, herunder om kommunen skal indsende dokumentation i forhold til ny lovlig praksis, når en tilsynssag er afsluttet.

3.3.2. Indenrigs- og Sundhedsministeriets bemærkninger

Jeg har noteret mig Statsrevisorernes anbefaling om, at Ankestyrelsens tilsyn bør overveje at følge mere systematisk op på afsluttede sager.

Jeg er enig i, at opfølgning kan være et relevant middel til at sikre, at kommunerne efterlever loven.

Der er ingen regler i dag om opfølgning i den kommunale styrelseslov.

Jeg har noteret mig, at det fremgår af Rigsrevisionens beretning, at tilsynet siden 2023 har haft en strategisk målsætning om at forholde sig mere systematisk til behovet for opfølgning, når en sag afsluttes. Det fremgår videre, at Ankestyrelsen trods den strategiske målsætning ikke har en systematisk praksis for, hvordan de følger op i sager.

Jeg har endvidere noteret mig, at Ankestyrelsen på baggrund af Rigsrevisionens anbefalinger er i gang med at udbygge deres retningslinjer for tilsynets sagsbehandlere i forhold til opfølgning i tilsynssager.

Jeg mener, der er brug for et tilsyn, der mere systematisk følger op, så vi sikrer, at ulovlige forhold i kommunerne bliver standset. Jeg overvejer derfor, om vi bør indføre regler i den kommunale styrelseslov, som forpligter Ankestyrelsen til at følge op, når det er nødvendigt. Reglerne vil samtidig kunne sikre, at der er klare rammer for, hvornår og hvordan opfølgningen foregår. Jeg vil drøfte dette nærmere med Folketingets partier.

3.4 Sanktioner

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Ankestyrelsens tilsyn i forhold til reaktionsmuligheder alene har anvendt den vejledende udtalelse. Det gælder for alle sager på det sociale område, dvs. både sager, der vedrører børneområdet, og sager, der vedrører voksenområdet.

Undersøgelsen viser videre, at lovens betingelser for, at tilsynet kan anvende sanktioner, meget sjældent er opfyldt i socialsager. Lovbrud på socialområdet skyldes i mange tilfælde fejl i sagsbehandlingen, fx på grund af manglende kompetencer eller medarbejderressurser, og dermed ikke en bevidst beslutning fra kommunalbestyrelsens side. Tvangsbøder kan heller ikke anvendes, hvis kommunen er i gang med at rette op på det problem, som medfører lovbrud.

Rigsrevisionen konstaterer, at så længe lovens betingelser for at anvende sanktioner er, som de er, vil tilsynet sjældent kunne anvende disse.

Statsrevisorerne konstaterer, at lovgivningen gør det vanskeligt for tilsynet at anvende sanktioner i sager på socialområdet.

3.4.1. Ankestyrelsens bemærkninger

Ankestyrelsen har oplyst, at den ikke har bemærkninger til det Rigsrevisionen konstaterer om sanktioner, og at Rigsrevisionen ikke ud over denne konstatering har udtalt en kritik på dette punkt og heller ikke kommet med anbefalinger.

3.4.2. Indenrigs- og Sundhedsministeriets bemærkninger

Jeg har noteret mig Rigsrevisionens konklusion om, at Ankestyrelsens tilsyn udelukkende anvender vejledende udtalelser som reaktion. Jeg har endvidere noteret mig Rigsrevisionens konstatering af, at så længe lovens betingelser for at anvende sanktioner er, som de er, vil tilsynet sjældent kunne anvende disse.

Jeg mener, at det er nødvendigt at se på, om de sanktioner, vi har i dag, er tilstrækkelige til at sikre, at det har en konsekvens, når kommunerne bryder loven – og for at sikre, at kommunerne retter ind, når det opdages, at der er sket lovbrud. Jeg overvejer derfor, om der er anledning til at ændre reglerne i lov om kommunernes styrelse, og vil i øvrigt drøfte dette nærmere med Folketingets partier.

4. Afsluttende bemærkninger

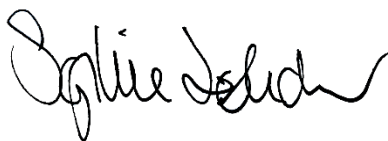
Samlet set understreger Rigsrevisionens beretning og Statsrevisorernes bemærkninger, at der er behov for overveje en justering af de lovgivningsmæssige rammer for det kommunale og regionale tilsyn.

De overvejelser om tiltag, jeg har redegjort for ovenfor, gælder for det samlede tilsyn og ikke alene tilsynet på socialområdet. Det skyldes, at reglerne i den kommunale styrelseslov gælder, uanset hvilket område der føres tilsyn med.

Jeg har på et møde den 20. august 2025 haft en indledende drøftelse med Folketingets partier om mulige tiltag som opfølgning på Rigsrevisionens undersøgelse af tilsynet. Drøftelserne fortsætter og har til formål at bidrage til et samlet oplæg til løsninger på de kritikpunkter, Rigsrevisionen har fremsat.

En kopi af dette brev er fremsendt elektronisk til Rigsrevisionen.

Med venlig hilsen



Sophie Løhde